

清代治理台湾行政机构述略

中国社会科学院近代史研究所研究员 赵云田

内容提要：本文概述了清代郑氏集团在台湾设立吏、户、礼、兵、刑、工六官等中央机构和府、州、县等地方机构及其职掌的情况，以及清政府在台湾设置省、府、州、县等地方机构及其职掌的情况，认为这些机构的设立对台湾的经济开发和建设起了重要作用。

清代，台湾是汉族和少数民族高山族等居住地区。高山族，清朝文献中称“生番”和“熟番”。“生番”是指居住山区、受汉族文化影响较小的高山族人；“熟番”则是指在清政府直接管辖下、受汉族文化影响较大的高山族人。清政府在台湾设立行政机构，管理汉族、高山族等各族人民，始于康熙二十三年（1684年）。此前，郑成功及其后代曾在台湾设置行政机构，有效地管理台湾地区。

一、郑成功及其后代治理台湾的行政机构

顺治元年（1644年）清朝建立后，台湾尚被荷兰殖民者强占。顺治十八年（1661年）三月，郑成功为把台湾开拓为新的抗清基地，领兵25000名，战船200余艘，从金门出发，进逼台湾，在台湾各族人民的支持下，打败了荷兰侵略军。康熙元年（1662年）二月，荷兰殖民者被迫签订投降条约，退出台湾。从此，被荷兰侵略者占领长达38年之久的台湾终于回到了祖国的怀抱。

郑成功收复台湾后，既开始设府、县，建立行政管理机构。他以赤崁为东都明京，设1府2县，府为承天府，县为天兴县、万年县；天兴县管辖新港溪以北地区，万年县管辖新港溪以南地区；同时改台湾城为安平镇。

康熙元年五月，郑成功病逝，子郑经继位，以咨议参军陈永华处理政务。郑经时期，台湾的行政建置日渐完善。康熙三年，郑经等改东都为东宁，在中央设立吏、户、礼、兵、刑、工六官。吏官掌各级官吏的选拔、考核和任用，户官管理赋税征收，礼官掌各种礼仪的制定和执行，兵官负责军队训练，刑官掌刑律，工官管理各种工程的营造。六官之下设都事、行人、给事中等办理具体事务。又升天兴县为天兴州，万年县为万年州，州设知州1人，掌一州之政令。还增设北路安抚司、南路安抚司、澎湖安抚司。此外，又把承天府治划为东安、西定、宁南、镇北四坊，各坊置签首理民事。在汉族移民居住地区置“里”管理，每里置总理1人。里中每10户为1牌，设牌长；每10牌为1甲，设甲长；每10甲为1保，设保长，管理户籍事务，凡百姓迁徙、职业、婚嫁、生死，均报总理。每年三月，总理再报官。¹这实际上就是大陆实行的保甲制度。在高山族人民居住地区设土官管理，称为“社”。

郑经时期比较完备的行政管理机构，保证了台湾地区社会秩序的安定，大陆闽、粤人民纷纷移往台湾，“辐辏而至，岁率数万人”，台湾人口迅速增加，“地无游民，番地渐拓，田畴日启”²，社会经济有了一定程度的发展。在汉族人民的影响和帮助下，高山族人民的生产也获得了较大进步。新港、目加溜湾、南塍、麻豆四社的高山族人民，“勤稼穡，务蓄积，比户殷富”，“饶裕者，中为室，四旁列种果木，廩囤圈围，次第井井，环植竹，广至数十亩”³，呈现出兴旺的景象。

二、湾道、巡台御史和台湾府

康熙二十年（1681年），郑经病故，子郑克塽继位，郑氏集团内部互相争权，文武解体，出现危机。清政府决定乘机统一台湾。康熙二十二年六月，清政府派福建水师提督施琅率精兵20000人，战船300艘进攻澎湖，郑军败退。七月，郑

克塽遣使到澎湖，向施琅乞降。八月，施琅统军抵台湾，郑克塽率文武官员投降。从此，台湾和大陆获得了统一。

清政府统一台湾后，对台湾弃留问题有过讨论。一些人以台湾“孤悬海外，易藪贼，欲弃之”⁴。与此相对，施琅上《恭陈台湾弃留利害疏》，透彻详细地阐述了保有台湾的重要性。他指出：台湾“乃江浙闽粤四省之左护”，“东南之保障”，如果弃而不守，“乃种祸后来，沿海诸省断难晏然无虞”。他还指出：台湾物产丰富，土地肥沃，可减内地防兵分防台湾，如此可不必增兵加饷。他最后强调：即使台湾是“不毛荒壤，必藉内地挽运，亦断断乎不可弃”⁵。康熙帝经过群臣讨论，最后也认识到台湾“弃而不守，尤为不可”⁶。这样，在台湾设立行政管理机构便提到了清政府的议事日程。

康熙二十三年（1684年），清政府设台厦道，管理台湾及厦门地区，有道台1人，按司狱1员，典吏数人。雍正五年（1727年），“加福建兴泉道巡海道衔，移驻厦门，改台厦道为台湾道，添设台湾府通判一员驻澎湖，裁澎湖巡检一员”⁷。乾隆五十一年（1786年），台湾道加按察使衔。

康熙六十年（1721年），清政府镇压朱一贵起义后，为了加强对台湾的控制，决定“每年自京派出御史一员，前往台湾巡查”⁸。从此，正式设立巡视台湾监察御史满汉各一员，以“表正风俗，稽查弹压，除剔弊端”⁹。乾隆四十六年（1781年），因巡台御史塞岱、雷伦在巡视台湾应行查办各事务中敷衍了事，所奏不实，引起乾隆帝恼怒，认为巡台御史有名无实，遂决定撤销。

清政府除了往台湾派遣御史外，还在台湾设立府、县，直接管理。康熙二十三年四月，清政府决定在台湾设1府3县，即改承天府为台湾府，以府治附郭为台湾县，天兴州改为诸罗县，万年州改为凤山县。府设知府1员，海防粮捕同知1员，经历司经历1员。知府在福建巡抚直接管理下，总领台湾各府县，宣布国家政令，治理百姓，审决讼案，稽查奸宄，考核属吏，征收赋税。海防粮捕同知后改名为台防同知，隶属于知府，管辖南到新港、北至鹿子港海岸以及三县沿海地域，具体事务有考察进出口船舶，兼理台湾、凤山、诸罗三县司法事务，发给商船、渔船执照¹⁰。雍正元年，添设淡水同知一员，稽查北路兼督彰化捕务。雍正五年，改设澎湖通判1员，稽查船只，管理钱谷，遇刑名事件仍归台府审结。

对台湾地区县及县以下的行政建置，清政府也非常重视。康熙二十三年四月，以台湾府治附郭为台湾县，县设知县、县丞、典史各1员，新港巡检司巡检、澎湖巡检司巡检各1员。改天兴州为诸罗县，县设知县、典史各1员，佳里兴巡检司巡检1员。改万年州为凤山县，县设知县、典史各1员，下淡水巡检1员。

雍正元年，划虎尾溪以北，增设彰化县及淡防厅。县设知县、典史各1员。雍正九年，设台湾县县丞1员，分驻罗汉内门；凤山县县丞1员，分驻万丹；诸罗县县丞1员，分驻笨港；彰化县鹿子港巡检1员，彰化县猫雾束巡检1员，淡水竹塹巡检1员，淡水八里岔巡检1员，均稽查地方，有的兼查本港船只，或兼司狱务。

在县以下，设坊、里、保、庄等基层建置。台湾县有4坊10里1保2庄。凤山县有7里8庄。诸罗县有4里7保17庄。彰化县有10保110庄。淡水厅有2保35庄。在高山族人民居住的地方设社。台湾县有3社。凤山县有123社。诸罗县有35社。彰化县有56社。淡水厅有80社。¹¹

乾隆五十一年（1786年），台湾林爽文率众起义，一度攻陷诸罗县城。乾隆五十二年，清军收复诸罗县。乾隆帝以“城内义民帮同官兵奋力守御，保护无虞，该处民人急公向义，众志成城，应锡嘉名，以旌斯邑”¹²，将诸罗县改为嘉义县。

嘉庆十六年(1811年),鉴于“噶玛兰田土膏腴,米价较贱,民番流寓日多,若不官为经理,必致滋生事端”¹³,清政府决定设立噶玛兰厅,设通判、县丞各1员。从此,加强了清政府对台湾东北的行政管理。

此外,清政府还在台湾设台湾府学教授、训导各1员,台湾县学教谕、训导各1员,凤山县学教谕、训导各1员,诸罗县学教谕、训导各1员,彰化县学教谕、训导各1员¹⁴,掌学校生徒训迪等事。

三、建立台湾省

同治十年(1871年),琉球民船漂泊到台湾,被台湾高山族人劫杀。日本侵略者乘机启衅,图谋霸占台湾。同治十三年,日军在琅乔登陆,对当地高山族人民疯狂地烧杀掳掠。面对日本侵略台湾的形势,清政府派沈葆楨为“钦差办理台湾等处海防兼理各国事务大臣”,带领轮船兵弁,以巡阅为名,前往台湾察看。鉴于台湾“向称饶沃,久为他族所垂涎”,“关系非轻”,沈葆楨认为必须加强对台湾的管理,而“欲固地险,在得民心,欲得民心,先修吏治、营政,而整顿吏治、营政之权,操于督抚”¹⁵,因此,他提出把福建巡抚移驻台湾。清政府经过考虑,同意了他的建议,决定福建巡抚行署迁到台北,福建巡抚冬春二季驻台办公,夏秋二季驻福州理事。这样,清政府对台湾的行政管理较以前更为有效。

光绪元年(1875年),沈葆楨进一步提出,在台北设立一府三县,加强对这一地区的行政管理。他从台湾行政建置的历史,台北的开发和经济的发展,以及提高行政效率,健全科举制度几个方面进行了阐述。最后,他强调指出:“就今日之台北形势策之,非区三县而分治之,则无以专其责成,非设知府以统辖之,则无以挈其纲领”¹⁶。不仅如此,沈葆楨还提出了建立府县的详细计划。这些得到了清政府的批准。因此,光绪元年,台湾的行政建置发生了较大变化。由于艋舺地理位置优越,在鸡笼、龟仑两大山之间,沃壤平原,两溪环抱,村落衢市,蔚成大观,西至海口三十里,直达八里坌、沪尾两口,并有观音山、大屯山以为屏障,且与福州省城五虎门遥对,实为全台北门之管钥,清政府决定在这里创建府治,名为台北府,添设知府一缺,仍隶台湾兵备道。附府一县,南划中枋以上至头重溪为界,北划远望坑为界,方围百里有余,名为淡水县,添设知县一缺。自头重溪以南至彰化界之大甲溪止,其间竹塹地方,原设的淡水厅同知即行裁撤,改设新竹县,添设知县一缺,从远望坑迤北而东原噶玛兰厅旧治境内,设宜兰县,添设知县一缺。鸡笼地区,建县治其地不足,而通商以后竟成都会,且煤务方兴,四方之民云集,海防既重,讼事尤繁,但该处向未设官,亦非佐杂微员所能镇压,若事事受成于艋舺,则又官与民交困,于是,清政府决定改噶玛兰厅通判为台北分防通判,移扎鸡笼地方。

光绪年间,台湾建省问题开始在清政府官员中酝酿。光绪二年,刑部左侍郎袁葆恒提出“改福建巡抚为台湾巡抚,常川驻守,经理全台”¹⁷。福建巡抚丁日昌也提出,在台湾“简驻重臣,督办数年,而后建省”。¹⁸但是,这些提议均被清政府否决。直至中法战争以后,清政府才决定在台湾建省。

光绪九年(1883年),由于法国的侵略导致了中法战争的爆发。战火很快烧到东南沿海,清政府派前直隶提督刘铭传前往台湾,督办防务。光绪十年六月,法军进犯基隆;八月,法军攻占基隆,并炮轰淡水炮台。九月,法国海军封锁台湾。由于法军上的优势,清政府多次援台行动均未成功。中法战争结束后,清政府考虑到海军力量过于薄弱,台湾防御力量严重不足,决心加强台湾海防力量。

光绪十一年(1885年)五月,清政府颁发上谕,就中法战争之后筹办善后

事宜，要求大臣“各抒所见，确实筹议，迅速具奏”¹⁹。七八月间，各大臣纷纷上奏，有关台湾善后者达十数起之多。钦差大臣左宗棠认为：“今日之事势，以海防为要图，而闽省之筹防，以台湾为重地。”台湾“孤峙大洋，以七省门户，关系全局，甚非浅鲜，其中如讲求军备，整顿吏治，培养风气，疏浚利源，在在均关紧要，非有重臣以专驻之，则办理必有棘手”。他指出：惟有“将福建巡抚改为台湾巡抚，所有台澎一切应办事宜，概归该抚经理，庶事有专责，于台防善后，大有裨益”²⁰。贵州按察使司李元度也提出以福建巡抚专驻台湾，“久任而责成之，辟土地，课农桑，征赋税，修武备，则七省之藩篱永固，而台湾可无害矣”²¹。

同年九月，军机大臣等综合各种意见，上《海防善后事宜奏折》，提出“台湾为南洋扼要，延袤千余里，民物繁富，通商以后，今昔情形，迥然不同，宜有大员驻扎控制，若以福建巡抚改为台湾巡抚，以专责成，似属相宜”。对此，光绪帝谕示：“台湾为南洋门户，关系紧要，自应因时变通，以资控制。著将福建巡抚改为台湾巡抚，常川驻扎，福建巡抚事，即着闽浙总督兼管，所有一切改设事宜，该督详细筹议，奏明办理”²²。十月，光绪帝再次谕示：“前有旨将福建巡抚改为台湾巡抚，一切改设事宜令该督抚详筹议奏。台南北地舆袤延甚远，以形势而论，台北各海尤为紧要，原设台湾道一员远驻台南，深虑难以兼顾。且巡抚常川驻扎，一切钱谷、刑名事宜必须分员管理，各专责成。应否于台湾道之外添设台北道一员，着杨昌浚、刘铭传悉心会商，妥议具奏。澎湖由闽赴台要隘，扼扎劲旅，认真操练，方足以资缓急。该处地方若由台湾巡抚管辖控制，自更得宜。并着详细议奏，其余未尽事宜，该督抚如有所见，务当明晰敷陈，以备采择”²³。就在这时，刘铭传上奏了《台湾暂难改省折》，提出了台湾从缓改省的意见。他提出应“渐抚生番，清除内患，扩疆招垦，广布耕民”，在“土地既广，财赋自充”的基础上，使台湾自成一省²⁴。刘铭传的这一建议建立在对台湾情况调查研究的基础上，并非不符合实际情况。但是，清政府操之过急，否决了他的建议。十二月，光绪帝再次谕示，台湾建省事宜，着杨昌浚、刘铭传详细会商，奏明办理，并且指出：“台湾虽设行省，必须与福建联成一气，如甘肃、新疆之制”²⁵。

光绪十二年（1886年）三月，清政府再次谕示：“闽台防务关系紧要，该督等商办一切，务当和衷共济，不分畛域，力顾大局。上年谕令该督等会议台湾改设各事宜，并着一并妥速议奏，毋稍迟延”²⁶。此后，刘铭传、杨昌浚两度会商台湾建省事宜，取得了一致意见。六月，刘铭传上奏《遵议台湾建省事宜折》，对台湾建省规划提出了较为完整的方案，经过清政府批准后，便成了台湾建省的主要依据。

光绪十三年（1887年），台湾巡抚衙门在台北设立。九月，台湾布政使上任。十月，旗后、沪尾两海关正式由台湾接管，奉调、委署、代理台湾各官吏的人事权也在此前后移交台湾巡抚办理。光绪十四年（1888年）正月，刘铭传接受了“福建台湾巡抚关防”²⁷。钱粮兵饷也从这一年起开始由台湾藩司自行征收支给，台湾省的人权、财权陆续确立。这一切表明，从光绪十一年开始酝酿台湾建省，经过近四年时间，到光绪十四年止，台湾建省工作终于完成。

台湾建省后，巡抚称福建台湾巡抚。司道以下各官，考核大计，闽省由总督主政，台湾由巡抚主政，照旧会衔。巡抚一切赏罚权，由巡抚自主。原台湾镇总兵销去“挂印”字样，与新调澎湖镇总兵一起，统归巡抚节制。旧有一标左右两营，移归台湾。添设藩司1员，综核钱粮兵马，整顿厅县各官。设布库大使1员，兼经历事。巡抚衙门内，设经制书吏6人，其下有清书、帮书若干名，办理具体

事务。旗后、沪尾两海关，改归台湾巡抚监督。

台湾建省后，郡县建置也作了相应的调整。山前方面，彰化桥孜图地方，是全台适中之地，且山环水复，中开平原，气象宏开，便作为省城所在地。彰化东北境，设首府曰台湾府，附郭首县曰台湾县。原台湾府改为台南府。在安平县、嘉义县以东，彰化县以南，自浊水溪开始到硅溪为止，添设云林县。新竹，苗栗一带扼内山之冲，东连太湖，沿山多新垦荒地，故而在新竹西南境，添设苗栗县。这样，苗栗县、彰化县、台湾县、云林县，以及埔里社通判，总计四县一厅，隶属台湾府，裁撤鹿港同知。因基隆为台北第一门户，通商建埠，交涉纷繁，又开采煤矿，修建铁路，商民汇集，更需抚绥，故设立基隆厅，管辖由淡水东北拨来的四保地方，把原设通判改为抚民理事同知，以重事权。山后方面，北以苏澳为总隘，南以埤南为要区，控扼中权，厥惟水尾，实为台东之锁钥，故添设直隶州知州1员，名为台东直隶州。埤南厅旧治，改设直隶州同知1员；水尾以北花莲港地方，改设直隶州通判1员，常川驻扎，稽查商船，弹压民番，均隶台东直隶州。²⁸

到光绪二十一年（1895年）前，台湾省府县设置情况是：台湾府，辖台湾县、彰化县、云林县、苗栗县，埔里社厅；台北府，辖淡水县、新竹县、宜兰县、基隆厅、南雅厅；台南厅，辖安平县、凤山县、嘉义县、恒春县，澎湖厅；台东直隶州，知州属官为埤南州同知，花莲港州判。

台湾建省是在清政府直接管辖下进行的，它反映了台湾与大陆政治上的密切关系。台湾建省后，行政建置更加完备，有效管辖的范围也更加扩大，原本有益于台湾各族人民、尤其是高山族人民的经济发展。但是，由于清政府台湾建省的目的主要是加强防务，而建省以后，清政府对台湾的态度逐渐转为冷淡，进而变成消极，更由于其腐朽本质决定，宁可动用海军巨款修颐和园也不再给台湾以支持，终于导致台湾建省有名无实²⁹。光绪二十一年，中日甲午战争之后，台湾终于被迫割让给日本。

四、清代台湾行政建置和台湾开发

清政府在台湾设立行政管理机构，对台湾的开发和建设有重要意义。由于台湾与大陆统一，行政建置一致，大陆东南沿海的人民不断移居台湾，台湾人口迅速增长。移居台湾的汉族人民，带去了先进的生产技术。在汉族人民的帮助和影响下，高山族人民居住地区传播汉族先进的生产工具和技艺，使他们的农业、手工业、狩猎等生产活动都得到了发展，衣食住行等物质生活也得到了改善。原先，高山族耕种仅用小锄和短刀，“锄阔三寸，柄长一尺”，“刀长止尺许，或齐头，或尖叶”³⁰，掘土伏地而锄，相当落后。狩猎在生活中占着主要地位。手工业产品只有竹器、木器和藤器。后来，开始使用铁制农具，用锄耕地。家庭畜牧业逐渐发展，养牛日益普遍。日用手工业产品中铁制器具越来越多，铁锅普遍使用。在衣饰上，布匹逐渐代替了鹿皮和粗厚的麻布。在饮食上，稻米、黍麦慢慢取代了芋薯和野兽肉。在居住上，高敞的草房日益增多。此外，清政府在台湾创立府州县学，在民间办有社学，高山族人民的文化教育日益发展。许多高山族儿童能够熟读汉文古籍和书写汉字，“东螺、猫儿干间，有读书识字之番，有能背诵毛诗者，口齿颇真，往素牌票，亦能句读”³¹。这些，逐渐改变了高山族人民文化低落的现象。

¹参阅连横：《台湾通史》卷21。

- ²连横：《台湾通史》卷 2。
- ³郁永河：《稗海记游》；《诸罗县志》卷 8，“风俗志”。
- ⁴魏源：《圣武记》卷 8。
- ⁵《靖海纪事》下卷。
- ⁶《清圣祖实录》卷 114，康熙二十三年正月丁亥。
- ⁷《清世宗实录》卷 53，雍正五年二月甲戌。
- ⁸《清圣祖实录》卷 295，康熙六十年十月壬戌。
- ⁹《清高宗实录》卷 286，乾隆十二年三月癸巳。
- ¹⁰参阅《台湾省通志》卷 3。
- ¹¹参阅范咸等修：《重修台湾府志》卷 2。
- ¹²《清高宗实录》卷 1292，乾隆五十二年十一月丙寅。
- ¹³《清仁宗实录》卷 229，嘉庆十五年五月壬午。
- ¹⁴《重修台湾府志》卷 3。
- ¹⁵《沈文肃公政书》卷 5。
- ¹⁶《沈文肃公政书》卷 5。
- ¹⁷参阅连横：《台湾通史》卷 6。
- ¹⁸参阅连横：《台湾通史》卷 6。
- ¹⁹《清末台湾洋务史料》，近代中国史料丛刊本，第 44 页。
- ²⁰参阅连横：《台湾通史》卷 6。
- ²¹参阅连横：《台湾通史》卷 6。
- ²²《清德宗实录》卷 215，光绪十一年九月庚子。
- ²³《清德宗实录》卷 220，光绪十一年十月甲申。
- ²⁴《刘壮肃公奏议》卷 20。
- ²⁵《清德宗实录》卷 221，光绪十一年十二月丙子。
- ²⁶《清德宗实录》卷 225，光绪十二年三月丁巳。
- ²⁷薛绍元、王国瑞：《台湾通志稿》，“职官”。
- ²⁸参阅《刘壮肃公奏议》卷 6。
- ²⁹参阅杨彦杰：《清政府与台湾建省》，《清代台湾史研究》，厦门大学出版社 1986 年版，第 465 至 466 页。
- ³⁰黄叔璥：《台海使槎录》卷 7、卷 5。
- ³¹黄叔璥：《台海使槎录》卷 7、卷 5。

参考文献：

- 连横：《台湾通史》。
- 郁永河：《稗海记游》。
- 魏源：《圣武记》。
- 《清实录》康熙朝、雍正朝、乾隆朝、嘉庆朝、光绪朝。
- 《沈文肃公政书》。
- 《清末台湾洋务史料》。
- 《刘壮肃公奏议》。
- 薛绍元、王国瑞：《台湾通志稿》。
- 黄叔璥：《台海使槎录》。

（会议论文，原文印发，文中用语和观点系作者个人意见。）